A constituição do experimentalismo democrático*
The constitution of democratic experimentalism

*Roberto Mangabeira Unger***

RESUMO

Este artigo, transcrição de uma palestra, analisa e critica a tradição constitucional brasileira como resultado de duas tradições maiores: o constitucionalismo protodemocrátcio dos Estados Unidos e o weimarismo tardio, característico das constituições europeias do século XX, com sua dedicação a direitos econômicos e sociais, desfalcados de instrumentos de efetivação, e com sua ambivalência em relação ao poder político. Argumenta que as ideias institucionais destas tradições não servem para aprofundar a democracia nas sociedades contemporâneas. Denuncia a falta de realismo e de imaginação em nossa doutrinação constitucional, quase toda ela dedicada à imitação e à mistura das constituições adotadas nos países do Atlântico Norte. Propõe outro rumo. Exemplifica a prática do pensamento jurídico como exercício da imaginação institucional.

PALAVRAS-CHAVE

Democracia — direito constitucional — instituições — experimentalismo democrático — transformações

---

* Artigo recebido em fevereiro de 2011. Transcrição, revista e ampliada, de palestra proferida, em 2 de outubro de 2008, no XI Congresso Brasiliense de Direito Constitucional, promovido pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).
** Ex-ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e professor da Universidade de Harvard.

ABSTRACT

This article, the transcript of a lecture, analyzes and criticizes the Brazilian constitutional traditional as the outcome of two major traditions: the proto-democratic constitutionalism of the United States and the constitutionalism of Europe in the twentieth century ("belated Weimarism"), with its confused devotion to social and economic rights, unsupported by institutions capable of implementing them, and with its ambivalence to political power. It argues that the institutional ideas of these traditions do not help deepen democracy in contemporary societies. It denounces the lack of realism and of imagination in Brazilian constitutional thinking, almost invariably attached to the imitation and to the blending of the constitutions adopted in North-Atlantic countries. It proposes another way. It exemplifies the practice of legal thought as an exercise of institutional imagination.

KEY-WORDS

Democracy — constitutional law — institutions — democratic experimentalism — transformation

Meu tema é a reinvenção da democracia a ser efetuada por meio da reorientação do direito constitucional. Duas são minhas teses centrais.

A primeira tese é que as democracias contemporâneas, inclusive o Brasil, devem reconstruir o projeto democrático. Para isto, precisam redirecionar o direito constitucional. O conteúdo institucional desta reorientação inclui inovações que elevariam, de forma duradoura, a mobilização política da cidadania e resolveriam rapidamente os impasses entre os poderes do Estado. O norte imaginativo dessa mudança é a ampliação do experimentalismo democrático em todas as áreas da vida social, a ser facultada por fortalecimento do potencial transformador da política. A utilidade prática da reconstrução é facilitar o objetivo mais premente em todas as grandes democracias contemporâneas: a construção de um novo modelo de desenvolvimento baseado em ampliação de oportunidades para aprender, para trabalhar e para produzir.

Minha segunda tese, subsidiária à primeira, é de que nossa situação constitucional nos inibe na tarefa de participar dessa reinvenção da democracia. Entendo por nossa situação constitucional a combinação de dois grandes componentes de ideias e de instituições. O primeiro componente é o consti-

tucionalismo liberal protodemocrático ou semidemocrático que nós copiamos dos Estados Unidos na forma do presidencialismo madisoniano e do regime federativo clássico. O segundo componente dessa situação constitucional é variante tardia e truncada da tradição constitucional de Weimar, que está expressa na Constituição de 1988, assim como estava expressa em constituições anteriores do século XX.

Temos, portanto, interesse em rebelar-nos contra os limites desta tradição. A rebeldia se deve guiar por uma ideia de democracia e por uma prática do direito.

A ideia é a construção das instituições, das práticas e das doutrinas de uma democracia de alta energia, capaz de fazer com que as mudanças passem a depender menos das crises. Hoje, o interesse maior a que deve servir esta reconstrução é o do avanço rumo a um modelo de desenvolvimento, baseado em ampliação de oportunidades econômicas e educativas.

A prática do direito — inclusive do direito constitucional — trocaria a idealização das normas vigentes (o discurso dos princípios e das políticas públicas) pela imaginação das instituições alternativas. O vínculo entre a ideia da democracia e a prática do direito é claro e simples. Devemos conceber a democracia hoje como, antes de qualquer coisa, processo de descoberta e de aprendizagem coletivas. Ao direito, a começar pelo direito constitucional, cabe organizar este processo e tomar como suas as aspirações do projeto democrático. O aprofundamento do experimentalismo democrático é, ao mesmo tempo, para o direito, assim como para a democracia, método e alvo.

Divido minha argumentação em quatro passos. No primeiro passo, explicito os objetivos da transformação que proponho. No segundo passo, analiso e critico nossa situação constitucional nos dois componentes a que acabo de me referir. No terceiro e principal passo de minha formulação, esboço as grandes linhas de uma alternativa, não apenas para o Brasil, mas também para o mundo: a Constituição do experimentalismo democrático. E, no quarto passo, o passo final, explicito ideias que representam três premissas de minha tese: a respeito da democracia, da humanidade e do Brasil.

1. Os objetivos da transformação preconizada

Nós brasileiros temos interesse especial na transformação da democracia e do direito constitucional que preconizo. Os objetivos dessa transformação são universais. Estão, porém, encarnados, de maneira dramática, em nossa

situação nacional. Esse fato é um convite para que façamos o que nunca antes fizemos em nossa história: propor e liderar, a serviço da humanidade, uma grande reconstrução institucional, em vez de trilhar um caminho que nos tenha sido recomendado pelos outros, pelos países que nos acostumamos a tomar como referência.

O primeiro grande objetivo, descrito em sua forma brasileira, é construir as condições políticas e constitucionais para a realização daquilo que a nação mais quer hoje: transformar a democratização de oportunidades para aprender, trabalhar e produzir no próprio motor do crescimento econômico. Ancorar, portanto, o social na organização do econômico. Não basta regular a economia de mercado. Não basta contrabalançar, por meio de políticas sociais de transferência, as desigualdades geradas no mercado. Para democratizar as oportunidades e, portanto, para instrumentalizar as energias frustradas e dispersas do povo brasileiro, é necessário reconstruir as instituições que definem a economia de mercado.

Não se torna uma economia de mercado mais includente sem redefinir seu conteúdo institucional: reconstruir as formas disponíveis para a coordenação estratégica entre Estado e produtores privados e ampliar, também, os próprios regimes de propriedade para que regimes alternativos de propriedade privada e social possam coexistir, experimentalmente, dentro da mesma economia de mercado. Tal democratização do mercado não acontece sem que tenha por base o aprofundamento da democracia. Não será jamais uma dádiva de elite esclarecida a população passiva.

A última grande reconstrução de estratégia de desenvolvimento que tivemos no Brasil ocorreu em meados do século passado. Foi resposta prolongada à crise desencadeada pelo colapso econômico da década de 1930 e pela Segunda Guerra Mundial e foi engendrada de cima, por tecnocratas, sediados em Estado bonapartista. A próxima reconstrução não poderá ser assim. Terá que nascer de uma mobilização da sociedade e de transformação das consciências. Terá de ocorrer sob pressão popular organizada institucionalmente para que os interesses das maiorias desorganizadas possam predominar sobre os das minorias organizadas.

Além da divisão de classes e de ideologias no Brasil, há outra divisão. Há divisão entre a confederação de *lobbies* e de corporativismos que estrangula a nação e as aspirações da maioria desorganizada, inclusive da maioria desorganizada da classe média. Só uma democracia que organize e fortaleça os interesses desta maioria desorganizada pode criar o ambiente propício à democratização do mercado.

Esta não é tarefa apenas da democracia brasileira. Representa hoje pleito de toda a humanidade. É isto o que o mundo mais quer. Nós brasileiros temos os motivos e as oportunidades para nos colocarmos na dianteira dessas inovações institucionais. Dos grandes países em desenvolvimento, o Brasil, ao contrário da Índia, tem unidade nacional, e, ao contrário da China e da Rússia, tem democracia — falha, porém vibrante.

O segundo grande objetivo desta transformação é diminuir o vínculo entre mudança e crise. Em todas as sociedades contemporâneas, inclusive nas maiores democracias, organizam-se as instituições de maneira a fazer com que a transformação continue a depender do trauma — o trauma na forma dos colapsos econômicos e o trauma na forma das guerras. Vejam, por exemplo, a experiência dos Estados Unidos em meados do século XX: Roosevelt, com sua imensa popularidade, precisou ter como aliados um colapso econômico e uma guerra para avançar nas transformações que preconizava. Mesmo assim, mal conseguiu ou só conseguiu pela metade.

Parte do nosso destino histórico, para o bem e para o mal, é evitar as crises decisivas — viver no meio-termo, no lusco-fusco, no regime das barganhas e dos compromissos. No Brasil, o sincretismo sempre foi, ao mesmo tempo, o problema e a solução.

Hoje, no mundo todo, e no Brasil em particular, não podemos contar com as grandes crises para serem parteiras das mudanças. As guerras, nesse mundo atual, ou serão guerras totais e devastadoras, ou serão guerras localizadas. Não serão como as guerras que ocuparam a história moderna e que ajudaram a detonar transformações. E as crises econômicas encontrarão alguma forma de reparo ou antídoto no ativismo dos estados. Temos de organizar todas as instituições, em particular as instituições constitucionais, para que a transformação se torne impulso endógeno, interno, e deixe de depender das crises como sua circunstância favorecedora.

Estes dois objetivos que unem os nossos interesses aos interesses universais da humanidade convergem para um terceiro objetivo mais geral: acelerar e ampliar todas as formas do experimentalismo inovador e criativo nas sociedades contemporâneas. O atributo mais importante de uma estrutura é que facilite as inovações e que, inclusive, faculte sua própria transformação sem depender das crises.

Assistimos ao nascimento de um novo paradigma de produção nas economias avançadas. Um paradigma de flexibilidade radical que atenua o contraste entre as tarefas de supervisão e de execução, que relativiza todas as especialidades, que mistura cooperação e concorrência e que se ancora no

imperativo da inovação permanente. Esse paradigma de produção ainda carece de contrapartida no domínio das instituições políticas e de sua expressão constitucional.

Todos os grandes interesses da humanidade devem estar engajados nessa transformação. Em primeiro lugar, os interesses materiais. Não basta ter liberdade, numa economia de mercado clássica, para combinar os fatores de produção. É necessário, também, ter liberdade para recombinar ou substituir as instituições que definem as relações de troca e de produção. Radicalizada na agenda produtiva da sociedade, a liberdade experimental terá a ver com as estruturas, e não apenas com as coisas.

Em segundo lugar, pesa o interesse social e moral em atenuar as divisões e as hierarquias rígidas das sociedades contemporâneas, que continuam a ser sociedades de classes.

Em terceiro lugar, conta nosso interesse espiritual em poder participar, de corpo e alma, em determinado mundo social sem ter de nos render a ele; sem que a rendição vire o preço do engajamento. Para isso, precisamos construir estruturas que facilitem e propiciem sua própria revisão. Esta é a maneira de dar realidade mundana à ideia espiritual de estar no mundo sem ser dele, de não ter de escolher entre o engajamento e a capacidade de resistir e de transcender.

2. Análise e crítica da situação constitucional brasileira

Nossa situação constitucional inibe a execução das grandes tarefas que acabo de descrever. Contribui, portanto, para frustrar o aproveitamento das grandes oportunidades a que aquelas tarefas se referem. Nossa situação constitucional deve ser entendida como a combinação ou a sequência de duas tradições que têm dominado a história constitucional do Ocidente.

A primeira tradição é a do constitucionalismo liberal protodemocrático ou semidemocrático. Nós a seguimos na forma particularmente restritiva do presidencialismo e do federalismo americanos. Compõe-se esta tradição de quatro elementos. Três ainda sobrevivem.

O primeiro elemento é o conjunto de mecanismos para filtrar a influência popular. Como exemplo, temos a qualificação do sufrágio pela propriedade. Esta restrição definhou no curso da história constitucional. Nos Estados Unidos, sobrevive em formas apenas residuais, como o colégio eleitoral que elege o presidente.

O segundo elemento do constitucionalismo protodemocrático é a associação institucionalizada entre dois princípios: o princípio liberal de fragmentar o poder para controlá-lo e o princípio conservador de estabelecer mecanismos que desacelerem o uso transformador da política. A maneira de desacelerar a política é criar espécie de tábua de correspondências entre a ambição transformadora de qualquer projeto político e a severidade dos obstáculos constitucionais que ele tem de transpor para ser executado. Este é o famoso sistema de freios e contrapesos de Madison e do presidencialismo americano. A suposição dos arquitetos e dos ideólogos desse sistema é fazer aparentar identidade natural e necessária entre o princípio liberal e o princípio conservador. A verdade, porém, é que não há tal relação. O resultado da identificação forçada ou engendrada é a limitação radical do potencial transformador da política.

O terceiro elemento desta tradição do constitucionalismo protodemocrático é um conjunto de práticas — de maneiras de financiar a política, de organizar o acesso aos meios de comunicação ou de desenhar os regimes eleitorais — que mantêm a cidadania em baixo nível de mobilização. A mobilização cívica, nesta tradição, é o momento estático, extraordinário, que diverge do tom comum da vida social. E as grandes mobilizações só ocorrem nos momentos de crise.

O quarto elemento do liberalismo protodemocrático é o cerceamento do potencial experimentalista do federalismo. A doutrina canônica do regime federativo sempre foi experimentalista. Os estados federados, supostamente, seriam laboratórios de experimentação. Entretanto, a realidade institucional do regime federativo clássico, com sua repartição rígida de competências entre os níveis da federação, limita severamente o aproveitamento do potencial experimentalista do federalismo.

São os três últimos elementos os que continuam vivos em nossa tradição constitucional. Não escaparemos deles se simplesmente instituirmos o parlamentarismo clássico. O parlamentarismo convencional, quando combinado com grande desigualdade, inclusive no nível de auto-organização da sociedade, ameaça perpetuar os impasses entre os poderes do Estado e manter, ou agravar, a desaceleração da política.

Num ambiente como o nosso, a desvantagem do presidencialismo clássico é haver sido desenhado para dificultar a transformação da sociedade por meio da política. Sua vantagem reside em seu potencial plebiscitário: facultar marcha direta ao centro do poder. Tarefa prioritária, em tal circunstância, é superar a desvantagem sem renunciar à vantagem.

Há um segundo grande componente em nossa tradição constitucional. É uma forma tardia e truncada da tradição de Weimar. A tradição weimariana

representa o elemento original na experiência e no pensamento constitucional do século XX. Começou com a leva de constituições promulgadas depois da Primeira Guerra Mundial. Continuou com a série de constituições elaboradas na sequela da Segunda Guerra Mundial.

A tradição weimariana a que me refiro tem três elementos principais, todos perigosos para o Brasil. O primeiro elemento é a constitucionalização das expectativas sociais ou redistributivas, as promessas de direitos econômicos e sociais. Tal constitucionalização é uma das características mais marcantes das constituições do século XX, inclusive da nossa. E qual é o problema suscitado pelas listas de promessas que encontramos nas constituições contemporâneas? Não é apenas que lhes costumam faltar instrumentos processuais de execução — estes até podem ser inventados. O problema é que falta um modelo de organização econômica e social subjacente que possa, de fato, assegurar a realização daqueles objetivos.

A tradição das constituições de Weimar representa a expressão, no domínio do pensamento constitucional, da barganha socialdemocrata do século XX. As forças que procuravam reorganizar o poder e a produção abandonaram a tentativa. Em troca desse abandono, permitiu-se a elas construir, no Estado, esfera forte de distribuição ou de redistribuição. Assim, o *leitmotiv* da política progressista do século XX passou a ser a humanização do inevitável.

Esta socialdemocracia institucionalmente conservadora contenta-se com a constitucionalização das expectativas sociais. Não providencia, contudo, os mecanismos institucionais — as formas de produção e de poder — capazes de assegurar os resultados prometidos. A falta de efetivação ampla não pode ser curada pela mera invenção de instrumentos processuais. Não basta, por exemplo, dizer que o Estado pode regular a economia privada ou que a propriedade privada precisa ter função social. É preciso que a Constituição permita e incite um grau muito mais radical de experimentalismo produtivo. Tal experimentalismo exige a construção de formas diferentes de associação estratégica entre o Estado e o produtor privado — inclusive formas que sejam pluralistas, descentralizadas e participativas. Requer também a convivência, dentro da mesma economia de mercado, de regimes alternativos de propriedade privada e social. Entre tais regimes deve estar a propriedade clássica, em que o proprietário pode fazer o que quiser. Também devem figurar outras formas de propriedade que decomponham o domínio em faculdades mais limitadas para facilitar a descentralização e a cooperação.

A ideia da socialdemocracia institucionalmente conservadora não é apenas a ideia predominante na política brasileira; é a única ideia organizada na

política brasileira. No Brasil, sobram partidos, mas faltam alternativas e, em particular, faltam alternativas a essa ideia. Não conseguiremos dar ao povo brasileiro o que ele quer (oportunidades) sem reconstruir institucionalmente a economia de mercado. Este é um esforço que não cabe dentro dos limites desse primeiro componente do weimarismo tardio. Não pode avançar sob a égide do impulso subjacente: a humanização do inevitável.

Não vivemos no Brasil as décadas de conflito a respeito da organização de oportunidades econômicas e educativas que precedeu, ou acompanhou, na Europa as lindas promessas das constituições weimarianas. Ficamos apenas nas promessas.

As social-democracias europeias abandonaram a tentativa de reconstruir institucionalmente o poder e a produção. Abandonaram-na, porém, em troca de uma ampliação real, ainda que insuficiente de oportunidades e de capacitações. A redistribuição consubstanciada em benefícios sociais de alcance universal apenas complementou o efeito desta obra. Não basta para os europeus — ou para qualquer outra parte do mundo hoje. Estas sociedades, que estão entre as mais igualitárias e livres do mundo, ainda que cheias de desigualdade e de opressão, não podem enfrentar seus problemas sem reabrir a agenda fechada de reconstrução institucional das realidades da produção e do poder.

Nossa situação é inteiramente diferente. Tardios que somos, temos de cumprir simultaneamente a tarefa que resultou na construção social-democrata e a tarefa que ultrapassa os limites desta construção. Nossa adesão à primeira parte do weimarismo transformou-se em uma das muitas maneiras que temos de fugir da tarefa em vez de enfrentá-la e cumpri-la.

O segundo elemento da tradição constitucional de Weimar que adotamos, e que superpomos ao liberalismo constitucional protodemocrático, é o estado de exceção. Intelectualmente, a tradição de Weimar — em sua forma canônica alemã, mas também em todo o mundo — teve sempre essas duas faces: Hans Kelsen e Hugo Preuss, de um lado; Carl Schmitt, de outro. O objetivo no desenho do Estado era reconciliar estabilidade, mobilidade e responsabilidade. O conjunto de restrições ao emprego do poder político era, porém, tão grave que obrigou os arquitetos desta tradição a prever uma válvula de escape: o estado de exceção, contemplado, por exemplo, pelo artigo 48 da Constituição original de Weimar. Previsivelmente, o que se destinava a ser exceção virou, em circunstância de crise e de estresse, regra. O estado de exceção tomou de roldão o estado constitucional.

Ora, nós temos o mesmo problema numa forma encolhida, porém venenosa. Sua manifestação mais contundente é o papel que as medidas provi-

sórias passaram a desempenhar em nossa prática constitucional. No sistema organizado por nosso weimarismo tardio e truncado, o Congresso mal consegue legislar. Prefere investigar. Ao Judiciário, atribui-se o trabalho de Sísifo de dar consistência a um sistema legal que tem por regra a anomalia. Tal ordem assiste, impotente, ao tripúdio dos interesses corporativistas sobre os interesses nacionais. O presidente, munido de mandato plebiscitário, não consegue fazer e governar sem recorrer a esse miniestado de exceção: o reino das medidas provisórias. Passamos, com isto, a viver o estado de exceção permanente.

O terceiro elemento da tradição de Weimar é o que nós não adotamos. Nosso é, portanto, um weimarismo incompleto. O terceiro elemento é o dualismo constitucional: um presidente, eleito diretamente, com poderes substanciais, e um governo que responde tanto ao presidente como ao parlamento. É um dualismo já antecipado pelas reformas austríacas de 1929, pela Constituição portuguesa de 1933 e pela evolução da prática constitucional na própria república de Weimar antes de seu trespasse. Encontrou forma mais cristalina e consolidada na Constituição islandesa de 1944 e depois na Constituição da Quinta República francesa.

São três as ideias que fornecem o conteúdo desse dualismo constitucional. A primeira ideia é fazer com que o eleitorado tenha dois caminhos para influenciar o poder: o presidente forte e o parlamento. A segunda ideia é dar ao governo duas bases de apoio: o presidente e o parlamento. O governo tem duas maneiras de continuar atuando. Pode usar uma quando a outra lhe faltar. Desta arquitetura resulta também a multiplicação de competências concorrentes: diferentes canais para fazer a mesma coisa, ora por graça do apoio presidencial, ora com base no apoio parlamentar. A terceira ideia é haver maneira de resolver os impasses entre os poderes políticos: por exemplo, por eleições antecipadas. Entretanto, não funcionou esse terceiro elemento. Não funcionou para assegurar o que se pretendia: a reconciliação da estabilidade, da mobilidade e da responsabilidade.

A experiência constitucional francesa mostra como e por que não funcionou. Quando a maioria parlamentar coincide com o presidente, o regime tende a uma ditadura presidencial temporária. Quando a maioria parlamentar diverge do presidente (situação que os franceses chamam de coabitação), o regime tende ao imobilismo.

E qual é a conclusão que devemos inferir de nossa experiência na combinação do constitucionalismo protodemocrático e do weimarismo truncado e tardio? Não nos convém prosseguir no weimarismo. Convém-nos, sim, substituí-lo. Ele não funcionou para superar os problemas que levaram à banaliza-

ção do miniestado de exceção. Ao mesmo tempo, representou tentativa frustrada e tímida de alargar os limites do constitucionalismo protodemocrático. A tais limites não nos pudemos resignar se levamos a sério o compromisso com um modelo de desenvolvimento calcado em democratização de capacitações e de oportunidades.

Proponho solução mais radical: rejeitar ambas as partes desta tradição — o constitucionalismo protodemocrático e o weimarismo fossilizado e incompleto. Rejeitá-las em nosso interesse e no interesse da humanidade. Fomos nós brasileiros que levamos estas duas vertentes a sua hipertrofia antidemocrática e antinacional. Sejamos nós os primeiros a sepultá-las.

3. Diretrizes de uma alternativa: a constituição do experimentalismo democrático

Esboço alternativa em cinco grandes diretrizes. Estas diretrizes são, ao mesmo tempo, ideias e propostas institucionais.

A primeira diretriz é elevar a temperatura da política, quer dizer, o grau de engajamento cívico duradouro e organizado na vida pública, o nível de mobilização política. A fecundidade transformadora de um regime constitucional é diretamente proporcional à sua temperatura, entendendo por temperatura o nível de mobilização.

No pensamento constitucional conservador que dominou o Ocidente, há estrutura binária: Madison contra Mussolini. Ou abraçamos a política institucional fria, com baixo nível de mobilização, ou nos aventuramos à política extrainstitucional ou anti-institucional quente, com alto grau de mobilização. É oposição falsa e escolha inaceitável. Faz parte da mitologia do pensamento conservador.

As instituições constitucionais podem ser organizadas de maneira a elevar, de forma duradoura, o nível de mobilização. Para alcançá-lo, não há uma única fórmula. O que pode ser eficaz é o acúmulo de efeitos de vários instrumentos, como o financiamento público das campanhas eleitorais, o acesso ampliado aos meios de comunicação de massa em favor dos partidos políticos e dos movimentos sociais organizados e os regimes eleitorais que facilitem o surgimento de partidos políticos fortes.

A segunda diretriz é construir mecanismos para resolver prontamente os impasses entre os poderes do Estado. E fazê-lo por meios que engajem a cidadania na superação dos impasses. Por exemplo, quando num regime formado

no cadinho do presidencialismo americano tradicional (como nosso sistema constitucional) houver impasse entre o presidente e o Congresso, ambos os poderes poderiam convocar eleições antecipadas. As eleições, porém, seriam sempre bilaterais para ambos os poderes. Por conseguinte, o poder que exercesse a prerrogativa teria de pagar o preço do risco eleitoral. Por meios relativamente simples como este, a lógica do presidencialismo madisoniano, desenhada para desacelerar a política, poderia ser invertida. Transformar-se-ia em máquina para acelerar a política, sem diluição das garantias individuais.

A terceira diretriz é a radicalização do potencial experimentalista do regime federativo. Para isto, é preciso superar a contradição no federalismo clássico entre sua doutrina experimentalista e seu arcabouço institucional que suprime o experimentalismo potencial do regime ao teimar em repartição rígida de competências entre os três níveis da federação. A primeira etapa é flexibilizar o federalismo. Não basta ter competências comuns ou concorrentes; é preciso organizar um federalismo cooperativo que facilite iniciativas conjuntas e experimentos compartilhados da União, dos estados e dos municípios. E o segundo passo — mais radical — é romper com o princípio de que todas as localidades precisam gozar de um grau uniforme de direito de divergência. Se queremos estimular partes da federação ou até mesmo setores da sociedade e da economia a construir contramodelos em que a sociedade possa vislumbrar outra imagem de seu futuro, precisamos permitir que a divergência em um lugar possa ser radical sem que todas as localidades ou todos os setores tenham de gozar sempre do mesmo grau de liberdade para divergir das soluções centrais.

A quarta diretriz é construir base constitucional para o fortalecimento das capacitações do cidadão individual. Um movimento em pinça constitui a estratégia mais promissora. De um lado, caminhar na direção de assegurar a todos os cidadãos um conjunto básico ou mínimo de recursos com que qualquer um possa contar, no nível máximo permitido pelo estágio do desenvolvimento da sociedade. Representa um princípio de herança social, destinado a substituir a herança familiar, disponível para poucos. De outro lado, organizar, dentro do Estado, uma prática e um poder especialmente vocacionados para resgatar as pessoas ou os grupos de situações de subjugação ou de exclusão das quais não possam escapar por seus próprios meios. Tais circunstâncias de exclusão ou de subjugação podem ser ao mesmo tempo localizadas e estruturais. Nenhum dos poderes do Estado constituído está bem desenhado, equipado e legitimado para cumprir tal tarefa. Precisamos construir, para servi-la, primeiro uma nova prática e depois um novo poder.

A quinta diretriz é fazer com que, aos poucos, de maneira gradual e cumulativa, a democracia representativa ganhe alguns dos atributos da democracia direta ou participativa. Não se trata de substituir a democracia representativa e suas garantias pela democracia direta e participativa. Tal fantasia representou um desvio na história do Ocidente. A linha mestra do constitucionalismo protodemocrático teve como inimiga uma ideia utópica da democracia dos conselhos, da participação direta, que, por sua falta de realismo, dava alento aos que se opunham e se opõem ao aprofundamento da democracia.

A democracia representativa pode e deve começar a adquirir algumas das características de democracia direta. O terreno principal para esta obra, nas sociedades contemporâneas, não é a participação popular nos governos locais e em seu planejamento e sua execução orçamentária; é o desenvolvimento de nova maneira de prover e de qualificar os serviços públicos, que é uma preocupação central em todas as democracias contemporâneas.

O que ainda prevalece em todo o mundo é uma espécie de fordismo administrativo (por analogia ao fordismo industrial): a provisão, pela burocracia de Estado, de serviços padronizados e de baixa qualidade, isto é, de qualidade mais baixa do que os serviços análogos que podem ser comprados no mercado por quem tem dinheiro. A única alternativa parece ser a privatização dos serviços públicos em favor de empresas movidas por objetivo de lucro. Há, porém, uma terceira opção. Será cada vez mais importante, como meio de melhorar os serviços públicos, que o Estado organize, prepare, equipe, financie e monitore a sociedade civil independente para que ela possa participar da provisão experimental e competitiva dos serviços públicos. É nesse terreno que a ampliação da democracia representativa se torna mais premente e mais factível.

O sinal mais confiável de progresso na construção de uma democracia com estas cinco séries de atributos é que, ao final, a crise será menos do que ela é hoje a parteira indispensável da mudança. O impulso transformador se terá tornado endógeno à vida da sociedade e da cultura. Haverá menos distância a percorrer entre os atos ordinários com que reproduzimos a ordem estabelecida e os atos extraordinários com que, aos trancos e barrancos, a reconstruímos.

Qual a melhor maneira de levar adiante tal proposta, com suas cinco diretrizes? Não proponho nova constituição e nova constituinte. Proponho nova ideia. Sempre subestimamos, no Brasil, a elasticidade do repertório de ideias institucionais disponíveis no mundo. Se não tivermos uma ideia, de nada adiantará convocar uma reunião constituinte. As ideias não aparecerão

espontaneamente simplesmente porque ocorre a reunião. Por outro lado, se tivermos a ideia e se a desdobramos em iniciativas exemplares, a mudança se fará mais cedo ou mais tarde, ou pela revisão constitucional, ou pela reinterpretação constitucional. A ideia vem em primeiro lugar.

Há outra preocupação a salientar. Nenhuma nação reforma seu Estado e sua política para só depois decidir o que fazer com o Estado e com a política reformados. Reforma-os quando se torna necessário reformá-los para atender interesses ou conseguir objetivos que se tornaram irresistíveis. Reforma-os para sobreviver e andar. A constituição do experimentalismo democrático no Brasil só pode avançar no meio de uma luta para reorientar o caminho econômico e social do país. Entre nós, representaria ao mesmo tempo a contrapartida, a condição e a consequência da tentativa de construir outro modelo de desenvolvimento, capaz de dar instrumentos à energia humana que fervilha, frustrada e dispersa, no país.

4. Uma ideia da democracia, uma ideia da humanidade e uma ideia do Brasil

A ideia sobre a democracia é de que a ela não deve ser entendida apenas como uma máquina para registrar e agregar preferências individuais, como se fosse apenas o equivalente político do mercado. A democracia é, entre outras coisas, um procedimento para criar o novo. É a forma institucional e coletiva da imaginação. É a ordem que, ao reconhecer a imperfeição de todas as ordens históricas que podem existir no mundo, providencia os meios para sua própria correção.

Atrás dessa ideia da democracia há uma concepção de indivíduo e de humanidade. Não é por mania de novidades que devemos conceber a democracia como o fazer coletivo do novo. É por entender os vínculos entre três conjuntos de interesses humanos: os interesses mundanos em fortalecer nossas capacitações (a começar por aquelas que os marxistas chamam de forças de produção), os interesses sociais e morais em enfraquecer as hierarquias e divisões sociais (inclusive aquelas que geram uma sociedade de classes) e os interesses espirituais e práticos em poder participar intensamente de determinado mundo sem render-se a ele.

Os liberais e os socialistas do século XIX, como Mill e Marx, acreditaram em harmonia preestabelecida entre os primeiros dois grupos de interesses. Divergiram na fórmula institucional em que confiaram, igualmente dogmá-

tica para uns e para outros. Supuseram que a prosperidade (ou, de maneira mais geral, o poder de controlar a natureza) e a libertação do indivíduo andariam necessariamente de mãos dadas. Enganaram-se.

Tratemos de não substituir o erro deles pelo erro oposto, de pretender identificar contradição insanável entre estes dois grupos de objetivos. Nossa esperança, razoável, é avançar o potencial de instituições que sirvam, ao mesmo tempo, para enfraquecer as hierarquias da sociedade e para fortelecer os poderes da humanidade.

Para isto, porém, é preciso continuar sempre inovando nas instituições, inclusive naquelas que definem a economia de mercado, a sociedade civil livre e a democracia representativa. Deve a democracia ser entendida como processo de descoberta e de invenção a serviço deste objetivo. É ela que define os termos básicos da experimentação com todas as instituições, inclusive as delas mesmas. Seu cunho reflexivo enaltece sua importância.

As instituições — e entre elas, com primazia, as instituições políticas — que organizam o avanço nessa zona de intersecção possuem outro atributo: facilitam sua própria revisão; ordenam o processo reflexivo. Ao nos permitir inaugurar uma ordem que nos exige render-se como condição para engajarnos, ajudam a evitar que nosso interesse em desenvolver as "forças de produção" contradiga nossos interesses em superar uma sociedade de classes.

Por trás desta ideia do papel da democracia há uma concepção do homem. É uma ideia que nos vê, ao mesmo tempo, como seres formados por nossos contextos — as estruturas institucionais e conceituais em que nos movemos — e como seres inexauríveis. Transcendemos estes nossos contextos. Eles são sempre finitos com respeito a nós. Somos sempre infinitos com respeito a eles. Não nos basta, porém, rever os contextos, ou rebelar-nos contra eles de vez em quando. É preciso criar contextos — modos de organizar a sociedade e o pensamento — de outro cunho: contextos que diminuam a distância entre os atos corriqueiros com que nós os reproduzimos e os atos excepcionais com que nós os refazemos. Sinal de progresso no cumprimento desta tarefa é tornar as mudanças menos dependentes das crises, exatamente como sugeri na parte anterior deste artigo.

Com isto, tornam-nos maiores e mais livres. Ampliamos nossa parte nos atributos que conferimos a Deus. Para isto é que serve a democracia reconstruída. Esse é o impulso mais profundo que deve motivar a rebelião contra a mescla do constitucionalismo protodemocrático e do weimarismo tardio em nossa tradição constitucional.

Há mais do que uma visão da democracia e do direito neste argumento a respeito da reconstrução constitucional no país. Há também uma ideia de Brasil.

A qualidade mais importante do Brasil é sua vitalidade. O Brasil é, antes de mais nada, vida. Hölderlin escreveu que quem pensa com mais profundidade ama o que tem mais vida. Por esse critério, o nosso é um país amável. Entretanto, este país que é, antes de tudo, a encarnação da vitalidade, tem preferido vestir, em todos os departamentos da vida nacional, uma camisa de força — feita de doutrinas e de instituições que suprimem a vitalidade dos brasileiros ao lhes negar os instrumentos das capacitações e das oportunidades. Tiremos a camisa de força.

No cerne da civilização brasileira, há um sonho. O sonho é a reconciliação da pujança com a ternura. Se não transformarmos as instituições e as consciências — democratizando a economia de mercado, dotando uma estratégia nacional insurgente e inovadora de escudo econômico, assegurando o ensino público que converta o espontaneísmo inculto em flexibilidade preparada e aprofundando a democracia —, essa ideia de pujança continuará a ser devaneio, fantasia, escapismo. Na ausência da efetivação da pujança, a ideia da ternura continuará a ser o que quase sempre foi na história de nossa civilização: um álibi para descrever e para justificar a sentimentalização das trocas desiguais, que tem sido a fórmula tradicional das relações sociais no Brasil.

As práticas e as regras constitucionais podem virar parte da solução. Enquanto forem compostas de mistura de constitucionalismo protodemocrático com weimarismo tardio, continuarão a ser parte do problema.

Vida acima de tudo! Vitalidade desmesurada, anárquica, quase cega, já a temos. Quando a imaginação — sobretudo a imaginação institucional — der olhos à rebeldia, teremos também grandeza.